

Jord- och skogsbruksutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till livsmedelsmarknadslag och lag om ändring av 1 kap. 6 § och 5 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till livsmedelsmarknadslag och lag om ändring av 1 kap. 6 § och 5 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (RP 121/2018 rd): Ärendet har remitterats till jord- och skogsbruksutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Aku-Petteri Korhonen, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Pekka Sandholm, jord- och skogsbruksministeriet
- regeringsråd Elise Pekkala, arbets- och näringsministeriet
- forskningschef Anu Raijas, Konkurrens- och konsumentverket
- köpman Pasi Toppari, K-Citymarket Kuopio Päivärinta
- forskningsdirektör, AFD Kyösti Arovuori, Pellervon taloustutkimus PTT
- fältdirektör Arttu Laine, Centrallaget för Handelslagen i Finland
- expert Jukka Lehtonen, Finlands näringsliv rf
- direktör Heli Tammivuori, Livsmedelsindustriförbundet rf
- expert Janne Koivisto, Finsk Handel rf
- generalsekreterare Paula Paloranta, Centralhandelskammaren
- jurist Marica Twerin, Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- jurist Lotta Laukkio, Turism- och Restaurangförbundet rf
- jurist Tiina Vyyryläinen, Finlands Dagligvaruhandel rf
- verkställande direktör Mika Väyrynen, Finlands Bageriförbund rf
- chef för konkurrensfrågor Satu Grekin, Företagarna i Finland rf
- verksamhetsledare Jonas Laxåback, Svenska Lantbruksproducenternas Centraförbund SLC rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Naturresursinstitutet
- Landsbygdsverket
- Livsmedelssäkerhetsverket
- Handelsträdgårdsförbundet rf
- Trädgårdsförbundet rf.

Betänkande JsUB 16/2018 rd

Inget yttrande av
- justitieministeriet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en livsmedelsmarknadslag. Syftet med propositionen är att få livsmedelsmarknaden att fungera bättre och att trygga villkoren för de aktörer som har den svagaste ställningen i livsmedelskedjan. Propositionen ger producenterna möjlighet att få avtalen om försäljning av jordbruksprodukter skriftligen och med ett visst minimiinhåll. Ett syfte är dessutom att inom handeln med jordbruksprodukter och livsmedel förhindra oskäliga villkor och förfaranden som strider mot god affärssed eller i övrigt är otillbörliga mot andra näringsidkare.

Livsmedelsmarknadslagen föreslås innehålla bestämmelser om en livsmedelsmarknadsombudsman, som ska övervaka att föreskrivna krav och förbud iakttas. När livsmedelsmarknadsombudsmannen observerar att en näringsidkare har vidtagit en lagstridig åtgärd ska ombudsmannen genom förhandlingar försöka förmå näringsidkaren att frivilligt avstå från den. Ombudsmannen ska själv få avgöra om kraven på skriftliga avtal och på avtalens minimiinhåll har iakttagits, och vid behov ge en anmärkning eller meddela en offentlig varning i anslutning till detta. Ombudsmannen ska dessutom hos marknadsdomstolen kunna ansöka om förbud, och i samband med det, om föreläggande av vite, när det gäller oskäliga villkor eller oskälig praxis eller förfaranden som strider mot god affärssed eller annars är otillbörliga mot en annan näringsidkare. Ombudsmannen kan också ge rekommendationer, utlåtanden och förslag som hänför sig till verksamheten inom livsmedelskedjan samt ge aktörerna inom livsmedelskedjan information och råd om god affärssed.

Dessutom föreslås det i propositionen sådana ändringar i lagen om rättegång i marknadsdomstolen som innebär att också vissa ärenden som avses i livsmedelsmarknadslagen ska handläggas av marknadsdomstolen och att livsmedelsmarknadsombudsmannen ska ha rätt att väcka dessa ärenden i marknadsdomstolen.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2019 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2019.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Utskottet noterar att propositionen syftar till att få livsmedelsmarknaden att fungera bättre och att trygga villkoren för de aktörer som har den svagaste ställningen i livsmedelskedjan. Producenterna ska ha möjlighet att få avtalen om försäljning av jordbruksprodukter skriftligen och med ett visst minimiinhåll. Ett syfte är dessutom att inom handeln med jordbruksprodukter och livs-

Betänkande JsUB 16/2018 rd

medel förhindra oskäligen villkor och förfaranden som strider mot god affärssed eller i övrigt är otillbörliga mot andra näringsidkare.

Med hänvisning till propositionsmotiven påpekar utskottet att handelns förhandlingsposition i de flesta fall är stark i förhållande till de övriga leden i den inhemska livsmedelskedjan. Särskilt producenterna har det ofta svårare att hävda sig än de övriga parterna eftersom de är många men inte samarbetar kommersiellt i någon stor utsträckning. När handeln fått en starkare position blir villkoren för de andra aktörerna i kedjan ibland oskäligen när dessa måste anpassa sig efter priser som andra bestämmer. Handelns ställning stärks bland annat av de egna varumärkena och möjligheten att importera. Handelns starka ställning får återverkningar på producenterna huvudsakligen via industrin men till vissa delar också när handeln köper direkt av producenterna. På grund av den strukturella obalansen i fråga om köparmakten är risken stor inom livsmedelshandeln att en stark förhandlingsposition missbrukas.

Det står också i motiveringen att även om huvudregeln verkar vara att det upprättas skriftliga avtal, saknas sådana i en del av avtalsförhållandena. Ibland kan muntliga överenskommelser anses vara en smidigare modell, men då finns det också risk för att den svagare parten inte vågar kräva att överenskommelsen dokumenteras skriftligen. Det ser också ut att finnas problem med innehållet i avtalspraxis. Alla väsentliga villkor dokumenteras inte, eller åtminstone inte tillräckligt noggrant, och då är det möjligt att ensidigt ändra avtalet. Intresset för att ingå avtal kan vara svagt eller så följs avtalen inte. Om avtalet inte är skriftligt blir det svårt att bevisa avtalsbrott, och oklarheter i fråga om avtalets innehåll kan äventyra fortsättningen på avtalsförhållandet. Avtalen mellan jordbrukarna och livsmedelsföretagen kan begränsa möjligheten att byta avtalspart. Den starkare parten kan också utan grund hota att säga upp avtalet eller låta bli att iakttaga uppsägnings tiden. Detta är särskilt problematiskt i de fall då det finns få alternativa marknadskanaler eller inga alls. Enligt motiveringen har det också förekommit problem med betalningstiderna. Det är inte acceptabelt att betalningstiderna överskrids.

Med hänvisning till propositionsmotiven lyfter utskottet också fram avgifter utan motprestation. Oftast handlar det om marknadsföringsavgifter som säljaren inte upplever sig ha någon nytta av. Dessa avgifter av typen tröskelpengar utgör särskilt för små företag ett hinder för att ta sig in på marknaden. Det finns också problem med risköverföringen. De beställda kvantiteterna ändras med mycket kort varsel och beställaren kräver att partier som inte har blivit sålda köps tillbaka. Sådan praxis leder till minskade produktionsmängder och motiverar inte till att utveckla och effektivisera produktionen. Överenskommelserna om riskfördelning och återköp är inte tillräckligt exakta när avtalen upprättas. Bristen på förtroende och transparens påverkar effektiviteten inom kedjan negativt, leder till färre innovationer och minskar kedjans möjligheter att skapa ett mervärde för hela kedjan. Till följd av svagt produktskydd förekommer troligtvis också kopiering. Misstroendet hindrar också en effektiv tillämpning av självregleringen inom kedjan när det gäller att bekämpa orättvisa affärsmetoder.

Fördelarna med självregleringen jämfört med rättsligt förfarande är att den bidrar till en verksamhetskultur som är förenlig med god affärssed i och med att den förankras bland aktörerna, att systemet är flexibelt, avgörandena snabba och kostnaderna låga. Det självregleringssystem som finns i anslutning till Centralhandelskammaren har vissa procedurer för att behandla praxis som strider mot god affärssed. Ärendena behandlas i nämnden för handelskutym inom livsmedelsked-

Betänkande JsUB 16/2018 rd

jan, som har upprättats för dessa ärenden. Om det konstateras att ett förfarande strider mot god affärssed är dock bara ett utlåtande den enda påföljd som kommer på fråga. Ingen annan än en part kan begära att utlåtandet offentliggörs, och offentliggörandet är förknippat med prövningsrätt. De utlåtanden som nämnden hittills har kommit med i enskilda fall har inte varit offentliga och det saknas information om deras innehåll och om vem de gäller. Ett problem med rekommendationerna och utlåtandena är också att de inte är bindande för aktörerna. Nämndens rekommendation om skriftliga avtal innebär till exempel ingen skyldighet att ingå skriftliga avtal.

Följaktligen anser utskottet att systemet med självreglering inte räcker med tanke på en svagare avtalspart som har blivit föremål för ett förfarande som strider mot god affärssed. Dessutom måste man beakta att producentorganisationerna inte har anslutit sig till systemet.

De föreslagna lagstiftningsåtgärderna

Eftersom dagens system inte räcker till för att sätta stopp för praxis som strider mot god affärssed ser utskottet det som behövligt att en livsmedelsmarknadsombudsman inrättas enligt förslaget för att få livsmedelsmarknaden att fungera bättre och förhindra att det uppstår praxis som strider mot god affärssed. Enligt propositionen ska ombudsmannen ge rekommendationer, utlåtanden och förslag som hänför sig till verksamheten inom livsmedelskedjan samt ge aktörerna inom livsmedelskedjan information och råd om god affärssed. Utskottet ser det som viktigt att ombudsmannen vid behov kan bistå parterna i en konflikt genom att reda ut ärendet och eftersträva en uppgörelse i godo. Dessutom ska ombudsmannen enligt propositionen övervaka att de krav och förbud som ingår i lagens tillämpningsområde iakttas.

Finland saknar lagstiftning som särskilt gäller avtalspraxis inom livsmedelskedjan. Därför anser utskottet att det i livsmedelsmarknadslagen behövs en bestämmelse om förbud mot att använda oskäligen avtalsvillkor eller tillämpa oskäligen praxis. Den här bestämmelsen, som ingår i propositionen, motsvarar 1 § 1 mom. i lagen om reglering av avtalsvillkor mellan näringsidkare (1062/1993). På samma grunder behövs det i enlighet med propositionen en hänvisning till lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet (1061/1978) när det gäller förfaranden som strider mot god affärssed eller annars är otillbörliga mot en annan näringsidkare.

Det är viktigt att den föreslagna lagen föreskriver om krav på dels skriftliga avtal med producenterna i anslutning till handel med jordbruksprodukter, dels minimiinnehåll i avtalen. Som sagt kan avsaknaden av skriftliga avtal göra det lätt att ensidigt ändra avtalsvillkoren eller att meddela priset först efter leveransen eller försäljningen. När skriftliga avtal saknas är det svårt för en part vars rätt har blivit kränkt i ett avtalsförhållande att bevisa att den andra parten har gjort sig skyldig till avtalsbrott. Ett avtal om leverans av jordbruksprodukter från en producent till ett medelstort eller ännu större företag inom livsmedelsindustrin eller parti- eller detaljhandeln ska enligt lagförslaget ingås skriftligen. Kravet tillämpas inte om producenten skriftligen meddelar att kraven eller en del av dem inte behöver iakttas i avtalet i fråga.

Utskottet påpekar att Europaparlamentets och rådets direktiv om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i livsmedelskedjan (UTP-direktivet), som nu är under beredning, kommer att innehålla mycket detaljerade bestämmelser om förbjudna handelsmetoder. De nationella bestämmelserna om enskilda handelsmetoder bör lämpligen granskas på nytt när det slutgiltiga innehållet i

Betänkande JsUB 16/2018 rd

direktivet är klart. När direktivet genomförs bör det eventuella behovet av ytterligare reglering bedömas i fråga om översyn av avtal.

Enligt propositionen ska ombudsmannen kunna avgöra om kraven på skriftliga avtal och på avtalens minimiinhåll har iakttagits, och ge en anmärkning eller meddela en offentlig varning i anslutning till detta. Dessutom ska ombudsmannen hos domstol kunna ansöka om förbud och, i samband med det, föreläggande av vite, när det gäller oskäligen villkor eller oskäligen praxis eller förfaranden som strider mot god affärssed eller annars är otillbörliga mot en annan näringsidkare. Utskottet ser det som viktigt att ombudsmannen efter att ha upptäckt en lagstridig åtgärd som vidtagits av en näringsidkare i första hand genom förhandlingar försöker få näringsidkaren att avstå från åtgärden frivilligt.

Avslutningsvis

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar.

Utskottet anser att det är viktigt att konsekvenserna av den aktuella lagstiftningen bevakas. Utskottet förutsätter att en utredning om konsekvenserna av lagstiftningen lämnas till utskottet senast i början av 2023 och att jord- och skogsbruksministeriet omedelbart vidtar ytterligare åtgärder vid behov.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 121/2018 rd utan ändringar.

Betänkande JsUB 16/2018 rd

Helsingfors 16.11.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Anne Kalmari cent
vice ordförande Kari Kulmala blå
medlem Pertti Hakanen cent
medlem Teuvo Hakkarainen saf
medlem Hanna Halmeenpää gröna
medlem Lasse Hautala cent
medlem Reijo Hongisto blå
medlem Susanna Koski saml
medlem Juha Pylväs cent
medlem Arto Satonen saml
medlem Tytti Tuppurainen sd
medlem Eerikki Viljanen cent
medlem Peter Östman kd.

Sekreterare var

utskottsråd Carl Selenius.